

## La collaboration avec l'économie privée permet-elle d'atteindre les Objectifs du millénaire ?

Eléments de réponse de la DDC et du seco

Brigitte Chassot Gétaz, Kathi von Däniken et Thomas Zeller

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/343>

ISSN : 1663-9669

### Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

### Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2005

Pagination : 59-76

ISSN : 1660-5934

### Référence électronique

Brigitte Chassot Gétaz, Kathi von Däniken et Thomas Zeller, « La collaboration avec l'économie privée permet-elle d'atteindre les Objectifs du millénaire ? », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 24-2 | 2005, mis en ligne le 18 février 2010, consulté le 07 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/343>

---

---

# La collaboration avec l'économie privée permet-elle d'atteindre les Objectifs du millénaire ?

## Eléments de réponse de la DDC et du seco

Brigitte Chassot Gétaz\* et Kathi von Däniken\*\*  
en collaboration avec Thomas Zeller\*\*\*

---

### I. Introduction, contexte général

---

Un cinquième environ des habitants de la planète vivent dans une pauvreté extrême, survivant avec moins d'un dollar par jour. Les Objectifs du millénaire pour le développement plaident d'ici 2015 pour une nette amélioration de cette situation pour la moitié des personnes concernées. Or, la communauté internationale ne pourra relever l'énorme défi qu'elle s'est ainsi lancé que si les gouvernements, les organismes de développement, l'économie privée et la société civile des pays industrialisés, en transition et en développement unissent leurs efforts pour explorer de nouvelles approches de la lutte contre la pauvreté.

Les ressources de la coopération publique au développement étant limitées, il importe de mobiliser davantage l'économie privée et ses moyens pour améliorer de manière durable la situation des pauvres. Et la conférence de Monterrey n'a pas manqué de souligner le rôle crucial du commerce et des investissements privés pour le développement. Par ailleurs, le débat mené au niveau international sur les Objectifs du millénaire et le financement du développement, sur la durabilité écologique, sociale et économique ainsi que sur la responsabilité sociale des entreprises a ouvert le dialogue entre représentants de l'Etat, du secteur privé et de la société civile.

S'il importe de renforcer la collaboration entre les pouvoirs publics et l'économie privée, c'est avant tout pour exploiter les atouts complémentaires de tous les intervenants afin de promouvoir un développement sûr et durable en faveur des pauvres. Selon ses promoteurs, cette collaboration a pour avantage essentiel d'engendrer un effet multiplicateur et une croissance économique à long terme. Le principal défi à relever ici est de rapprocher les différentes orientations et manières de penser du secteur privé et de la coopération publique au développement, pour mettre toute l'énergie en présence au service des objectifs pour le développement. Ce faisant, il importe par ailleurs de résoudre un

\* Cheffe de la section Controlling, Coopération économique au développement, Secrétariat d'Etat à l'économie (seco).

\*\* Responsable de programme, Section Emploi et revenus/Section Communauté des Etats indépendants (CEI), Direction du développement et de la coopération (DDC).

\*\*\* Directeur *ad interim* de la Section Développement social, Direction du développement et de la coopération (DDC).

problème crucial : garantir que la croissance économique profite effectivement aux groupes sociaux les plus défavorisés.

Ces dernières années, les deux principaux organismes suisses de la coopération au développement – le Secrétariat d’Etat à l’économie (seco)<sup>1</sup> et la Direction du développement et de la coopération (DDC)<sup>2</sup> – ont intensifié leur coopération avec l’économie privée. Ces deux services fédéraux poursuivent le même objectif, à savoir atténuer la pauvreté dans le monde et contribuer à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Leur collaboration avec le secteur privé adopte les formes les plus variées : se fondant sur leur mandat spécifique, le seco et la DDC ont élaboré leurs propres stratégies et instruments dans ce domaine. A présent, ces deux offices s’attachent à affiner leur collaboration avec le secteur privé, à exploiter les expériences accumulées et à mettre en œuvre des moyens appropriés pour les porter à la connaissance du public.

## II. La collaboration de la DDC avec le secteur privé

---

### Prise de position de la DDC sur la collaboration avec le secteur privé<sup>3</sup>

#### □ *Principes*

La prise de position sur la collaboration avec le secteur privé, adoptée en 2004 par la DDC, définit les principes et le cadre d’orientation d’une collaboration renforcée de la DDC avec l’économie privée. Cette volonté de collaboration se fonde sur le principe de base suivant : «La DDC encourage et soutient en collaboration avec le secteur privé des initiatives de développement en faveur des groupes de population pauvres.»

Voici les objectifs de cette collaboration :

- créer des emplois et des revenus favorisant un large développement du bien-être ;
- garantir l’accès à des prestations de base appropriées et d’un coût raisonnable (eau, soins de santé, formation, électricité, etc.) ;
- assurer une utilisation durable des ressources naturelles ;
- améliorer le développement des compétences et l’accès au savoir.

#### □ *Cadre d’orientation pour la coopération au développement*

L’orientation à donner à une collaboration renforcée avec l’économie privée dans le cadre de projets de développement en faveur des pauvres ressort clairement du mandat de la DDC, tel qu’il est décrit dans la loi fédérale de 1976 sur la coopération au développement, dans les lignes directrices et la *Stratégie 2010 de la DDC* ainsi que dans ses différents documents fondamentaux. La prise de position formule aussi différentes conditions à respecter (annexe 1). La DDC ne

<sup>1</sup> Département fédéral de l’économie.

<sup>2</sup> Département fédéral des affaires étrangères.

<sup>3</sup> Voir DDC, «Prise de position. Collaboration avec le secteur privé», avril 2004, document à télécharger sur la page <[www.deza.ch/index.php?userhash=23365576&navID=156&IID=2](http://www.deza.ch/index.php?userhash=23365576&navID=156&IID=2)> ou à commander par courriel, <e-i@deza.admin.ch> (également disponible en allemand, en anglais et en espagnol).

réalise ainsi des projets en collaboration avec l'économie privée que dans les pays prioritaires de sa coopération. Elle fournit par ailleurs ses prestations selon le principe de subsidiarité et dans un cadre temporel défini. Les intervenants doivent veiller à ce que les autorités locales et les organisations civiles prennent part à la planification et à la réalisation des programmes et des projets.

Les partenaires potentiels de collaborations en faveur du développement sont les entreprises privées, les associations, les organisations commerciales et d'autres groupes d'intérêts dans les pays industrialisés, en transition et en développement, qui sont mus par la volonté d'assumer une responsabilité sociale. La DDC s'attache à renforcer les capacités des gouvernements et de leur administration, ainsi que des organisations de la société civile et des représentants de la population, pour leur permettre de défendre leurs intérêts lors des négociations avec l'économie privée, d'exploiter pleinement leurs possibilités et de fournir les prestations convenues.

#### □ *Formes de collaboration avec le secteur privé*

La collaboration de la DDC avec le secteur privé n'a rien de nouveau. En effet, la loi de 1976 sur la coopération au développement classe déjà la promotion du secteur privé parmi les tâches du développement. C'est ainsi que la DDC soutient depuis des années les petites et moyennes entreprises (PME), le secteur financier et la formation professionnelle dans les pays en développement et en transition, afin d'y promouvoir la création d'emplois et de revenus<sup>4</sup>. Chaque année, elle conclut par ailleurs quelque 1000 contrats avec des entreprises privées, des consultants et des organisations pour fournir des conseils techniques et réaliser des projets.

Une collaboration qui entend exploiter davantage les forces complémentaires des différents intervenants pour les mettre au service des objectifs de la politique de développement peut adopter différentes formes. Dans la pratique, celles-ci sont souvent combinées :

- partenariats public-privé (*public-private development partnerships*, PPDP)<sup>5</sup> : accords contractuels entre pouvoirs publics ou organismes gouvernementaux de développement et entreprises privées, en vue d'atteindre un objectif de développement, par exemple pour améliorer des filières de production, la formation professionnelle ou les infrastructures de base (alimentation en eau) ;
- investissements sociaux (*social investments*) : fonds d'investissement privés créés dans un but social et versant des contributions à des programmes de développement ;
- responsabilité sociale des entreprises (*corporate social responsibility*, CSR) : engagement pris par les entreprises privées de respecter les droits humains, les normes internationales régissant le travail, ainsi que des normes sociales, éthiques et écologiques appropriées et des règles propices au maintien de la paix ;
- initiatives de multipartenariat (*multi-stakeholder initiatives*) : initiatives et

<sup>4</sup> Lire à ce sujet Brigit Hagmann et Kathryn Imboden, « Comment la DDC encourage le secteur privé », *Annuaire Suisse-Tiers Monde 2001*, Genève, IUED, 2001, pp. 53-68.

<sup>5</sup> Souvent abrégés PPP. Dans sa prise de position, la DDC parle le plus souvent de PPDP, afin de souligner l'importance d'un objectif commun en matière de développement.

plates-formes regroupant plusieurs partenaires de l'Etat, de la société civile et du secteur privé afin de mener un dialogue en vue d'améliorer les conditions-cadres régissant le commerce et le développement, les mécanismes de financement et de participation, ainsi que pour réaliser d'autres objectifs.

### Expériences acquises en matière de collaboration avec le secteur privé

Pour ce qui est de la collaboration avec des acteurs de l'économie privée en vue de promouvoir le développement au service des groupes de population les plus pauvres, la DDC a accumulé de multiples expériences, qui englobent également des formes récentes de collaboration. Elles vont des initiatives de multipartenariat dans des domaines très variés aux niveaux local et international aux fonds d'investissement social en faveur d'institutions de la microfinance, en passant par la création de chaînes de production dans les programmes de développement rural. En voici quelques exemples :

- ❑ Pacte mondial de l'ONU (CSR): la DDC a d'emblée débloqué des moyens financiers et des ressources humaines pour soutenir ce projet ;
- ❑ principes et directives pour un approvisionnement en eau et des services sanitaires durables: la DDC, le seco et Swiss Re ont financé conjointement l'élaboration de ces principes, qui servent de directives aux différents partenaires (gouvernements, secteur privé et société civile) lorsqu'ils réalisent des projets dans le secteur de l'eau<sup>6</sup> ;
- ❑ responsAbility Global Microfinance Fund: la DDC a mis ses connaissances à disposition lors de la création de ce fonds suisse d'investissement social réunissant des banques suisses et une fondation (<[www.responsAbility.ch](http://www.responsAbility.ch)>) ;
- ❑ Swiss-South African Co-operation Initiative (SSACI): la DDC s'est associée avec des entreprises suisses pour financer un fonds d'investissement en Afrique du Sud afin de promouvoir la formation professionnelle de jeunes âgés de 16 à 25 ans (encadré 1) ;
- ❑ Medicines for Malaria Venture (MMV): réunissant des institutions publiques et privées, ce partenariat cofondé et cofinancé par la DDC s'est donné pour tâche de mettre au point des médicaments contre la malaria à des prix abordables pour les pauvres (encadré 2) ;
- ❑ ICT4D (TIC au service du développement): la DDC soutient la création d'initiatives de multipartenariat, tel le Partenariat mondial pour le savoir, pour encourager la diffusion et l'utilisation de technologies de l'information et de la communication dans les pays en développement et en transition.

<sup>6</sup> Ces principes et directives sont décrits dans l'article du présent dossier « Les partenariats public-privé ou comment améliorer l'approvisionnement en infrastructures », de Werner Gruber et Dieter Rothenberger.

## Encadré 1

### Swiss-South African Co-operation Initiative (SSACI)<sup>a</sup>

Le chômage des jeunes est l'un des principaux problèmes en Afrique du Sud : plus de 50 % des habitants âgés de 15 à 30 ans sont sans emploi. Le gouvernement a certes lancé divers programmes de réforme, mais leurs effets se font attendre. En 2001, les autorités suisses se sont associées à dix entreprises privées<sup>b</sup> pour lancer l'Initiative Suisse-Afrique du Sud pour la coopération (SSACI). Il s'agit d'un fonds d'investissement privé s'étant fixé des objectifs sociaux, qui accorde un soutien financier à des programmes d'organisations sud-africaines afin d'encourager la formation et la qualification professionnelles de jeunes Sud-Africaines et Sud-Africains.

La DDC et les entreprises suisses impliquées participent à parts égales au financement de la SSACI. Le Conseil de fondation est composé de représentants de la DDC, des entreprises ainsi que d'organisations locales de la société civile. Le fonds consacre chaque année environ 2 millions de francs à ses activités, de sorte que la SSACI a investi jusqu'ici 6 millions de dollars dans 40 projets de développement. Ceux-ci ont permis à 2500 jeunes femmes et jeunes hommes de suivre une formation qui allie des éléments d'un enseignement de base avec l'apprentissage de connaissances professionnelles. Plus de 70 % des participants ont aujourd'hui un emploi – soit comme salariés, soit comme micro-entrepreneurs – et 10 % d'entre eux suivent une formation complémentaire.

La SSACI ayant clairement comme objectif le placement des personnes formées, son projet et son responsable ont rapidement acquis une excellente réputation, qui a été largement confirmée par une étude réalisée en 2004 sur les expériences acquises grâce à ce partenariat public-privé au service du développement. Cette étude a par ailleurs analysé les motivations des partenaires : pour la DDC, ce projet s'inscrit dans sa stratégie de développement pour l'Afrique du Sud, puisqu'il contribue à atténuer la pauvreté et à réaliser ainsi les Objectifs du millénaire pour le développement. Les entreprises suisses visent, quant à elles, à améliorer leur accès au marché sud-africain, à promouvoir leur image et à répondre à la pression exercée par le gouvernement sud-africain pour inciter les entreprises à participer à des investissements sociaux.

#### Autres enseignements

- ❑ La volonté d'entretenir un dialogue ininterrompu et de préserver le climat de confiance est une condition préalable cruciale pour parvenir à orienter les intérêts divergents vers le même objectif.
- ❑ Les efforts de collaboration de l'Etat et de l'économie privée n'ont pas seulement donné un signal aux autres acteurs du développement, ils ont aussi exercé une influence positive sur les jeunes et contribué à soutenir des projets novateurs de grande valeur.
- ❑ La DDC fait à présent montre d'une plus grande ouverture à l'égard du secteur privé, tandis que le secteur privé est davantage conscient de la responsabilité sociale des entreprises.
- ❑ Pour que le partenariat se mue en réussite, il est primordial de définir d'emblée clairement les objectifs et les lignes directrices de la collaboration.
- ❑ La personne chargée d'administrer les fonds doit savoir aussi bien gérer des projets sociaux que connaître les milieux économiques.
- ❑ Le fait d'axer dès le départ la gestion du fonds sur les résultats a largement contribué à la bonne réputation de l'initiative, mais aussi au maintien de l'engagement de l'économie privée.

Quelques-unes des entreprises ayant participé à la SSACI ont fait part de leur volonté de participer à des projets similaires dans d'autres pays. La DDC envisage d'utiliser l'expérience de la SSACI en Afrique australe ainsi que dans d'autres régions.

<sup>a</sup> Voir également <[www.vetnet.ch/fs/fs1.asp?kt=4&skt=6](http://www.vetnet.ch/fs/fs1.asp?kt=4&skt=6)>.

<sup>b</sup> Novartis, Holcim, Schindler, Ciba SC, Xstrata, Givaudan, Sika, Swiss Re, UBS, Credit Suisse.

L'expérience acquise n'a jusqu'ici guère fait l'objet d'analyses et d'évaluations systématiques. On connaît en particulier fort mal le potentiel que la collaboration avec le secteur privé recèle pour le développement durable des groupes sociaux pauvres. Et d'autres questions demeurent en suspens : Quelle est la plus-value, pour la politique de développement, des différentes formes de collaboration avec le secteur privé ? Dans quels domaines le secteur privé est-il prêt à assumer une plus grande responsabilité et à faire preuve d'un engagement plus actif au service du développement durable ? Quel rôle doivent jouer les organismes de développement tels que la DDC pour favoriser au mieux ce processus ? Quelles sont les limites de ces formes de collaboration ? Quel est le rapport coût/avantages ?

---

## Encadré 2

### Medicines for Malaria Venture (MMV)

La malaria est l'une des quatre maladies les plus répandues dans le monde : 2 à 3 milliards de personnes sont exposées au risque de la développer, entre 300 et 500 millions de personnes sont infectées chaque année et environ 1 million en meurent. Et les enfants en sont les principales victimes : toutes les 30 secondes, un enfant meurt de malaria.

La malaria est un frein au développement, car les coûts qu'elle occasionne pèsent lourdement sur l'économie des pays africains touchés et ralentissent sensiblement la croissance. Mais les coûts liés à la malaria sont surtout un lourd fardeau pour les malades.

Étant donné que les agents pathogènes de la malaria résistent de plus en plus aux antipaludéens à base de chloroquine et de méfloquine, il est aujourd'hui vital de développer de nouveaux médicaments, et la coopération au développement a décidé de relever ce défi. L'industrie pharmaceutique ayant presque complètement abandonné la recherche sur la malaria, la DDC et d'autres donateurs ont décidé, en 1999, de combler cette lacune en créant l'organisation sans but lucratif «Medicines for Malaria Venture» (MMV).

Cette organisation s'est donné pour objectif de conclure des partenariats avec des institutions publiques et privées afin de promouvoir la recherche et la mise au point de nouveaux médicaments contre la malaria, à des prix qui soient également abordables pour les populations pauvres. Dans ces partenariats, MMV se charge de gérer le portefeuille de la recherche de médicaments prometteurs et de financer les coûts de la recherche, ce qui permet d'exploiter des synergies et de maintenir le coût total à un niveau relativement bas. De son côté, l'industrie pharmaceutique met à disposition la technologie et le savoir qu'elle a accumulés avant d'abandonner ce secteur et jouit des droits de commercialisation dans les pays industrialisés (prix élevés). Cette structure permet d'envisager un autofinancement de l'organisation. MMV dispose des droits de vente dans les pays en développement et peut ainsi fixer les prix à un niveau plus bas. L'entreprise pharmaceutique IMMTECH, spécialisée dans le traitement de maladies infectieuses, produira par exemple à l'avenir de nouvelles substances issues de ce programme de recherche novateur. La collaboration entre MMV, différentes universités, Bayer et IMMTECH devrait aboutir à la mise au point et au lancement d'un nouvel antipaludéen dans les trois années à venir. Grâce à une commercialisation fondée sur les règles du commerce équitable et à la collaboration avec l'OMS, ce médicament devrait être accessible à tous.

Sources : DDC, «Le savoir appartient à tous», fact sheet, février 2004 ; Medicines for Malaria Venture, <[www.mmv.org](http://www.mmv.org)> ; SDC Health, <[www.sdc-health.ch](http://www.sdc-health.ch)>.

---

D'autres institutions donatrices souhaitent par ailleurs tirer les enseignements des expériences menées jusqu'ici et connaître les pratiques d'excellence définies. Elles pourront ainsi identifier les chances et les risques en présence pour exploiter efficacement les potentiels existants.

## Défis

L'un des grands défis de la coopération internationale consiste à réunir des intérêts aussi divergents que ceux de l'Etat, de l'économie privée et de la société civile, pour les mettre au service du développement, ainsi qu'à choisir et soutenir des partenaires appropriés pour mener des projets de développement. Ce défi s'avère particulièrement redoutable dans la collaboration avec l'économie privée et son importance varie selon la situation.

Dans les mois à venir, la DDC envisage d'analyser et de publier certains des enseignements tirés de la collaboration avec l'économie privée dans divers projets. Pour l'heure, les premières évaluations disponibles (encadrés 1 et 2) confirment les résultats d'un atelier organisé par le domaine Ressources thématiques de la DDC sur ce sujet, ainsi que les expériences faites par d'autres organismes donateurs tels que la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), organisme allemand de développement. Voici quelques premiers constats ou règles :

- ❑ il importe de définir clairement dès le départ les objectifs de la collaboration, le rôle des différents intervenants ainsi que leurs prestations et leur participation au résultat ou au profit, et d'inscrire tous ces éléments dans l'accord de collaboration ;
- ❑ il convient d'accorder une attention spécifique à la participation des acteurs locaux et au renforcement de leurs capacités ;
- ❑ à titre rétroactif, les intervenants considèrent souvent comme très positif le dialogue qui s'impose pour préparer l'accord de collaboration et pour évaluer régulièrement les résultats de la collaboration. Ce dialogue doit être maintenu tout au long de la collaboration ;
- ❑ le pilotage et la gestion de nouvelles formes de collaboration avec l'économie privée exigent du travail et du temps ;
- ❑ il s'avère difficile d'évaluer la plus-value de la collaboration avec l'économie privée.

La DDC ne manquera pas de diffuser les résultats de ses premières analyses, ainsi que les autres à venir. Elle compte aussi échanger ses expériences avec d'autres organismes donateurs et partenaires, tant bilatéraux qu'internationaux, et approfondir leur évaluation.

### III. La collaboration du seco avec le secteur privé

#### Cadre stratégique et approche du seco

La collaboration avec le secteur privé est l'un des piliers principaux sur lesquels repose la coopération économique au développement. Le seco est le centre de compétence de l'administration fédérale suisse pour les mesures économiques et commerciales au titre de la coopération au développement et en particulier, selon l'article 10 de l'ordonnance de 1977 sur la coopération et l'aide humanitaire internationales, pour la mobilisation des ressources du secteur privé.

L'approche et l'action du seco visent en priorité à promouvoir des conditions-cadre favorables à l'économie de marché et la croissance durable, à stimuler



l'initiative et les investissements privés, et à faciliter l'intégration des pays pauvres dans l'économie mondiale. Un des fondements de cette approche est de stimuler le commerce et les investissements en favorisant l'émergence d'un secteur privé fortifié et dynamique dans les pays partenaires, et en promouvant en particulier le développement des PME. En effet, la dynamique de la croissance repose essentiellement sur le secteur privé, dont notamment les PME qui jouent un rôle essentiel dans la réduction de la pauvreté par la création d'emplois, la génération de recettes fiscales, l'acquisition de connaissances, le transfert de technologies et la diversification des exportations.

Ces orientations ont été décidées par le Parlement suisse en 1996 et ont été consolidées et optimisées dans le cadre de la *Stratégie 2006*<sup>7</sup> du seco. Alors qu'au début des années 1990 les opérations ciblées sur la promotion du secteur privé et du commerce ne représentaient que 15 % environ de l'aide annuelle du seco aux pays en développement, cette proportion s'élève aujourd'hui à près de 55 %. Une telle évolution s'est opérée grâce à un renforcement et une diversification considérable des interactions du seco avec le secteur privé : les partenariats avec les PME locales, les organismes représentatifs du secteur privé, les associations professionnelles ou commerciales et les intermédiaires financiers ont été multipliés. Ces efforts ont été validés en 2002 lors de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement. La communauté internationale a en effet souligné l'importance pour les pays riches non seulement d'accroître l'aide publique, mais aussi de stimuler les investissements et le commerce, alors que les pays en développement doivent s'engager à améliorer leur gouvernance, créer des institutions et des conditions-cadres propices au développement du secteur privé, et adopter une politique économique saine.

La réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (en particulier, réduire de moitié la pauvreté mondiale d'ici 2015) impose la nécessité d'accroître non seulement l'aide publique au développement mais également son effet de levier sur la mobilisation des ressources du secteur privé. Celle-ci dépend de la capacité d'attirer des capitaux privés mais également d'utiliser les compétences, les capacités et les connaissances du secteur privé. Pour exploiter pleinement le potentiel que représente le secteur privé pour le financement du développement et la réduction de la pauvreté, la coopération économique au développement a un rôle crucial à jouer (voir annexe 2).

Dans le cadre de sa collaboration avec le secteur privé, les mesures mises en œuvre par le seco visent une augmentation de la part des investissements privés locaux dans les pays partenaires et le développement des mises en relation d'affaires entre les PME du Sud et du Nord. L'accroissement des échanges avec le reste du monde représentant une source importante de financement du développement, l'intégration accrue des pays partenaires dans le commerce régional et mondial est aussi un objectif primordial de la coopération économique au développement. Ces mesures sont complétées par le développement, avec les gouvernements partenaires, de programmes ciblés pour améliorer des conditions-cadres souvent défavorables, telles qu'un système juridique peu développé, des procédures bureaucratiques excessives, un accès aux marchés limité et peu transparent ou encore un secteur financier peu performant.

<sup>7</sup> Pour plus d'informations : <[www.seco-cooperation.admin.ch/publikationen](http://www.seco-cooperation.admin.ch/publikationen)>.

Il y a toutefois encore beaucoup à faire pour que le secteur privé contribue davantage à relever l'immense défi que représente la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Le seco en est pleinement conscient. Comme en témoigne la publication récente de l'*Agenda 2010. Pour la réduction de la pauvreté*<sup>8</sup>, il poursuit activement ses réflexions pour favoriser une collaboration renforcée avec le secteur privé et augmenter l'impact des actions engagées dans ce domaine sur la réduction de la pauvreté (encadré 3).

### Encadré 3

#### «Agenda 2010. Pour la réduction de la pauvreté» : quelques exemples d'engagements concrets dans le cadre de la collaboration du seco avec le secteur privé

- ❑ Encouragement à une plus grande participation des petits producteurs à la chaîne d'exportations par un renforcement des programmes en faveur des secteurs importants pour la réduction de la pauvreté.
- ❑ Développement de mécanismes de financement novateurs pour les PME par la mise à disposition accrue de lignes de crédit en monnaie locale, de lignes de crédit vertes, de facilité de leasing ou de microfinancement.
- ❑ Poursuite d'une promotion active en faveur de l'adoption et de la diffusion de standards environnementaux et sociaux, notamment par le biais du commerce équitable et biologique qui touche particulièrement les petits producteurs en leur offrant des revenus et des conditions de travail décentes.
- ❑ Encouragement à l'innovation et à l'esprit d'entreprise pour favoriser l'émergence d'un nombre accru de PME capables de créer des emplois durables et de promouvoir l'engagement et la formation d'employés non qualifiés.

Leitmotiv du seco pour la réduction de la pauvreté : *créer des opportunités, renforcer les compétences et réduire les vulnérabilités.*

### Les partenariats public-privé pour la promotion des initiatives et des investissements privés

#### ❑ Définition

La notion de partenariat public-privé (PPP) n'englobe pas toute la gamme des interactions du seco avec le secteur privé. Pour le seco, les PPP se définissent comme un arrangement formel entre les partenaires public et privé, qui engage leur responsabilité conjointe et une prise de risque partagée, et qui vise la promotion des initiatives et des investissements privés au service de la réduction de la pauvreté dans les pays partenaires.

Les PPP pour la réalisation de projets d'infrastructure font l'objet d'un article séparé<sup>9</sup> et ne sont donc traités que de manière très superficielle dans cet article.

Les principes suivants régissent les PPP :

- ❑ *convention de prestations* : le PPP repose sur un arrangement formel (contrat, code de conduite, déclaration d'intention, organe de régulation) qui définit de manière claire et cohérente les objectifs du partenariat, les règles

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> «Les partenariats public-privé ou comment améliorer l'approvisionnement en infrastructures», de Werner Gruber et Dieter Rothenberger.

qui le régissent ainsi que les rôles et les prestations attendues des partenaires privé et public ;

- ❑ *subsidiarité et additionnalité* : l'apport du financement public ne doit pas se substituer aux initiatives privées mais au contraire les stimuler et produire un effet de levier. Les distorsions éventuelles du marché doivent être minimisées et les subventions limitées ;
- ❑ *coresponsabilité* : les partenaires privé et public s'engagent à mettre en commun leurs ressources (capital, compétences, capacités, connaissances) pour la réalisation d'un projet commun et à en partager les risques et les bénéfices, selon une clé de répartition préalablement agréée ;
- ❑ *congruence des objectifs commerciaux et de développement* : les contributions des secteurs public et privé se complètent de manière à ce que chacun puisse atteindre de manière plus efficace et plus avantageuse ses objectifs propres. Le PPP permet aux acteurs privés de poursuivre leurs objectifs économiques (profitabilité, ouverture de nouveaux marchés) et au secteur public de réaliser ses objectifs de politique de développement (développement durable, réduction de la pauvreté) ;
- ❑ *gouvernance et responsabilité* : les partenaires privé et public s'engagent à respecter les principes relevant de la conduite responsable des entreprises et de la lutte contre la corruption, le devoir de rendre compte ainsi que les standards sociaux et écologiques en vigueur aux niveaux local et international ;
- ❑ *durabilité* : les PPP permettent une mobilisation à long terme des ressources privées. L'engagement du partenaire privé ne s'arrête pas à la fin du projet. La durabilité se mesure aussi bien au succès et à la viabilité technique, économique et financière des projets qu'à leur contribution à la réalisation des objectifs de politique de développement.

#### ❑ *Objectifs et engagements du seco dans le cadre des PPP*

Les interventions du seco dans le cadre des PPP sont conçues de manière à jouer un rôle d'incitation, d'encouragement et de catalyseur dans la mobilisation des ressources privées pour le développement et la réduction de la pauvreté. Elles ne doivent pas se substituer aux initiatives et investissements privés mais au contraire les stimuler. Les PPP contribuent à la fois à répondre à l'ampleur des besoins de financement du développement, à améliorer la gestion des projets mais également à mobiliser à long terme le secteur privé local.

Les collaborations PPP du seco permettent de mobiliser les capitaux, les compétences, les capacités et les connaissances du secteur privé aux niveaux stratégique, pour la formulation de lignes directrices et de codes de conduite relevant de la politique de développement, et opérationnel, pour la mise en œuvre de projets concrets.

#### *Promotion des initiatives privées*

Ces dix dernières années, les questions de développement durable et de promotion du commerce ont fortement gagné en importance. Dans les pays partenaires, les responsables politiques et les opérateurs économiques sont de plus en plus conscients que, pour accéder aux marchés internationaux, ils doivent pouvoir diversifier leurs exportations, améliorer la qualité de leurs produits et res-

pecter les normes et les standards, notamment écologiques et sociaux. Les consommateurs des pays industrialisés sont en effet toujours plus attentifs au caractère écologique et social des produits et services qu'ils achètent.

C'est pour répondre à ces préoccupations que le seco promeut activement plusieurs initiatives de partenariat favorisant l'engagement de la responsabilité sociale et écologique des entreprises et visant notamment l'élaboration de standards volontaires dans le domaine des bois tropicaux et des produits de base, le développement de la certification et des standards ainsi que l'éco-efficience des méthodes de production (encadrés 4 et 5).

L'engagement du seco vise également à générer des synergies entre le niveau stratégique et la mise en œuvre des projets : les stratégies sont opérationnalisées et les expériences acquises dans les projets réalimentent le travail sur les politiques.

---

#### Encadré 4

##### **PPP et durabilité : Codes de conduite communs pour la communauté du café**

###### Objectif de l'initiative

Le seco, la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, organisme allemand de développement) et la Fédération européenne du café (FEC) se sont entendus pour consacrer chacun 500'000 euros pendant les deux ans à venir au financement d'un secrétariat et à la mise au point de codes de conduite destinés à l'industrie mondiale du café. Il s'agit là de l'initiative Codes de conduite communs pour la communauté du café (les Codes).

###### Intervenants

Dans la plate-forme des Codes, les acteurs gouvernementaux jouent le rôle d'intermédiaires et de courtiers honnêtes, et pilotent l'ensemble du processus. Ils assument par ailleurs certains coûts liés à la participation des organisations non gouvernementales (ONG) et de représentants des pays en développement. Les représentants de l'industrie financent eux-mêmes leur engagement et couvrent deux tiers des frais de fonctionnement du secrétariat.

Le Comité directeur des Codes a chargé des experts de se réunir en groupes de travail paritaires afin d'élaborer des critères pour garantir la durabilité de la production dans les trois domaines que sont l'environnement, le social et l'économie. Cette initiative comprend trois groupes de participants, œuvrant tous sur un pied d'égalité : 1) l'industrie privée (commerce du café vert et industrie du café); 2) les représentants des producteurs d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine; 3) des acteurs de la société civile (ONG, recherche et syndicats).

###### Résultats des travaux et premières expériences

L'expérience montre que des critères de ce genre ne peuvent être fixés unilatéralement ou imposés par des institutions gouvernementales. Un large processus fondé sur la participation volontaire des intervenants constitue ainsi le meilleur moyen de parvenir à définir des critères de base dans les domaines de la qualité, du social et de l'environnement. Il s'agit en particulier d'améliorer les conditions de vie des personnes vivant dans les zones rurales et d'assurer la commercialisation de leurs produits. Voilà pourquoi le seco joue le rôle de facilitateur neutre pour stimuler des processus qui renforcent activement la durabilité dans les principaux secteurs du développement.

---

Au niveau opérationnel, l'objectif visé est de renforcer les capacités et d'améliorer la compétitivité des entreprises locales, en particulier les PME, pour accroître leurs opportunités d'affaires sur les marchés local, régional et mondial. Le seco soutient les PME dans toutes les phases d'investissement, de production, de sous-traitance et d'échange commercial et les aide à mettre en œuvre les standards de production écologiques et sociaux. Cette approche a également permis de multiplier les mises en relation d'affaires des entreprises suisses désireuses d'élargir leur réseau de fournisseurs dans les pays en développement, notamment par le biais du programme Swiss Import Promotion Programme (SIPPO)<sup>10</sup>, qui est également associé à plusieurs initiatives répondant aux préoccupations de développement durable et de commerce équitable.

---

## Encadré 5

### Trois exemples de la responsabilité sociale des entreprises dans les pays en développement

Les *Cleaner Production Centers* (CPC), soutenus par le seco dans le monde entier, constituent l'un des meilleurs exemples de cette nouvelle responsabilité des entreprises. Outre des conseils sur les méthodes de production respectueuses de l'environnement, les CPC fournissent aux PME orientées vers l'exportation des informations sur le droit du travail et les normes sociales de l'Organisation internationale du travail (OIT), dans des domaines tels que la sécurité sur le lieu de travail, la protection de la santé, la lutte contre la discrimination, une rémunération appropriée et le dialogue social. Grâce à leur infrastructure fiable et à leurs contacts avec les PME locales, les CPC sont les institutions idéales pour réaliser des analyses approfondies et fournir des conseils au titre de centres de production durable et aider ainsi les entreprises à s'intégrer dans les réseaux mondiaux de commercialisation. La collaboration avec l'OIT joue en particulier un rôle central dans la durabilité de ce type de projets. En effet, de par sa structure tripartite (gouvernements, salariés et employeurs), elle facilite les consultations qui s'imposent aux niveaux local, régional, national et international, et permet ainsi de mettre en place des multipartenariats solides.

Le seco est par ailleurs en Suisse le point de contact national pour les directives de l'OCDE relatives aux entreprises multinationales. Tous les intervenants peuvent donc s'adresser à lui pour obtenir des informations sur la responsabilité des entreprises dans des domaines tels que les rapports de travail, les droits humains, l'environnement, ainsi que la concurrence, la fiscalité, l'obligation d'informer et la corruption.

Enfin, le seco soutient aussi la Déclaration de principes tripartite de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les multinationales et la politique sociale. Cette déclaration vise à inciter les entreprises du monde entier à s'engager de leur plein gré à respecter les droits humains sur le lieu de travail, à promouvoir et à garantir l'emploi, à encourager la formation professionnelle et à créer des conditions de travail correctes. Se fondant sur des sondages réguliers menés auprès des entreprises et des salariés, les organes de cette déclaration mettent aussi en évidence les succès engrangés dans ce domaine ainsi que les pratiques d'excellence.

---

Le seco participe également à d'autres initiatives, telles que le Pacte mondial de l'ONU (UN-Global Compact)<sup>11</sup> ou la formulation, en partenariat avec SwissRe, de lignes directrices pour la réalisation de projets d'infrastructure dans le domaine de l'eau.

<sup>10</sup> Pour plus d'informations : <[www.sippo.ch](http://www.sippo.ch)>.

<sup>11</sup> Pour plus d'informations : <[www.un.org/Depts/ptd/global.htm](http://www.un.org/Depts/ptd/global.htm)>.

### *Promotion des investissements privés*

L'objectif est de consolider le flux des capitaux privés vers les pays partenaires et de favoriser les investissements privés vers les secteurs ou les pays où les investisseurs locaux et étrangers estiment ne pas être en mesure de s'engager seuls par manque de connaissance du marché ou en raison d'un risque jugé trop élevé. Le seco peut agir en tant que co-investisseur ou co-garant pour produire un effet de levier direct sur la mobilisation des ressources financières du secteur privé. Par exemple, la participation à des mécanismes d'intermédiation financière ou l'octroi de garanties permettent, par un partage des risques, de mobiliser l'épargne privée et les capitaux étrangers. Ils offrent également une valeur ajoutée spécifique aux PME locales en raison du lien étroit qui est établi entre la mise à disposition de capital propre ou de financements similaires et un encadrement étroit des entreprises. Ce mode de collaboration permet aussi la mobilisation des opérateurs économiques suisses, comme cela est le cas dans le cadre de certains fonds de capital-risque (Sino-Swiss Partnership Fund) ou plates-formes d'investissement (responsAbility Global Microfinance Fund), où les investisseurs suisses ont apporté une contribution substantielle (encadré 6). Le partenariat de longue date qui existe également entre le seco et un consortium de banques suisses pour le financement des crédits mixtes en est également un exemple.

---

#### **Encadré 6**

##### **PPP dans la microfinance: responsAbility Global Microfinance Fund**

###### **Objectifs du fonds**

Le responsAbility Global Microfinance Fund (rAGMF) est un exemple de partenariat public-privé dans le domaine de la microfinance: responsAbility Social Investment Services est une société d'investissement fondée avec l'appui de banques suisses (groupe Raiffeisen, Baumann & C<sup>ie</sup>, Credit Suisse et Banque alternative) et le fonds hollandais Andromeda. Sise à Zurich, elle s'est spécialisée dans les investissements destinés aux pays en développement et possédant un caractère social spécifique. responsAbility développe des offres d'investissement telles que le rAGMF pour les investisseurs intéressés par le social.

Dans le cadre de sa coopération économique au développement, le seco participe à raison de 3 millions de dollars au rAGMF et compte récupérer sa mise initiale dès que le fonds aura atteint une taille critique. Etant membre du comité d'investissement, le seco suit les activités financières du fonds et lui prodigue le cas échéant des conseils relevant de la politique de développement. responsAbility est par ailleurs en dialogue permanent avec la Direction du développement et de la coopération (DDC) pour tout ce qui concerne les divers aspects techniques et pratiques du développement.

###### **Enseignements**

La microfinance offre de nouvelles possibilités aux acteurs publics et privés de conclure des partenariats. D'une part, ce domaine constitue, pour les populations pauvres et à faible revenu dans les pays en développement et en transition, le moyen idéal d'accéder aux crédits, à l'épargne et à d'autres prestations financières. D'autre part, la rentabilité des investissements dans la microfinance a éveillé l'intérêt des banques, qui souhaitent offrir à leurs clients de nouvelles chances d'investissement à caractère social. Les acteurs privés connaissent cependant mal le domaine de la microfinance de même que le cadre économique général des pays en développement et en transition, de sorte qu'ils dépendent de ce qu'en savent les organismes publics de la coopération au développement. Dans le cadre de ces partenariats, ceux-ci assument donc les financements initiaux et mettent leur savoir-faire à disposition.

Pour plus d'informations : <[www.responsAbility.ch](http://www.responsAbility.ch)>.

---

---

## Encadré 7

### Partenariats public-privé dans le cadre de la coopération économique au développement

#### Promotion des initiatives privées

Promoteur

- Promotion, au côté d'un partenaire suisse et/ou dans le cadre d'un processus de multipartenariat, de la formulation de bonnes pratiques, lignes directrices et codes de conduite devant orienter les activités du secteur privé et favoriser l'engagement de la responsabilité sociale et écologique des entreprises.

*Ex.* : certification, élaboration de standards volontaires dans le domaine des bois tropicaux et des produits de base (Convention sur la biodiversité, 4C – Common Code for the Coffee Community), partenariat avec SwissRe pour la formulation de lignes directrices relatives à la réalisation de projets d'infrastructure dans le domaine de l'eau, ResponsAbility Global Microfinance Fund, UN-Global Compact.

Facilitateur

- Soutien des partenaires privés et publics locaux et mise en relation d'affaires avec des partenaires suisses et de l'OCDE pour le développement d'opportunités d'affaires et l'ouverture de nouveaux marchés par l'intégration dans les chaînes de production et de commercialisation, y inclus la mise en œuvre de standards sociaux et écologiques de production.

*Ex.* : CPC, certification, production et commerce biologiques, commerce équitable (STEP, Max Havelaar), *destination marketing organization* (DMO), SIPPO.

#### Promotion des investissements privés

Co-investisseur/cogérant

- Soutien du financement des entreprises au travers de mécanismes d'intermédiation financière et participation, au côté d'autres financiers privés et publics, à la réalisation de projets d'investissement public.

*Ex.* : fonds de capital-risque, fonds de garantie, refinancement des institutions de microcrédit, fonds pour le financement des infrastructures, ResponsAbility Global Microfinance Fund.

- Mobilisation de ressources bancaires en Suisse pour le financement de projets d'infrastructure.

*Ex.* : financements mixtes.

Facilitateur

- Promotion d'une collaboration entre les secteurs public et privé pour la gestion et le financement de projets d'infrastructure.

*Ex.* : financements pour contrat de gestion, mise en place d'un organe de régulation, filets sociaux de sécurité, capitalisation ou valorisation des actifs.

- Au côté d'un partenaire privé suisse, mise en relation d'affaires de partenaires suisses et des pays en développement pour la réalisation d'un projet d'investissement.

*Ex.* : SOFI, Start-up Fund.

 Formulation de stratégies de développement

 Mise en œuvre de projets de développement

Le seco agit aussi en qualité de facilitateur pour la promotion des investissements directs étrangers vers les pays pauvres. Sa contribution peut consister à promouvoir, par le biais de prestations financières et de services spécifiques de conseil et d'appui, une collaboration entre les secteurs public et privé pour la réalisation de projets d'infrastructure. Elle peut également servir à soutenir, en collaboration avec un partenaire privé suisse, des services de mises en relation d'affaires entre les opérateurs économiques suisses et des pays en développement. Un partenariat a ainsi été établi avec la Swiss Organisation for Facilitating Investments (SOFI)<sup>12</sup> pour améliorer l'information et le conseil aux PME suisses sur les risques et les opportunités d'investir dans les pays en développement. Le Start-up Fund – géré par SOFI –, dont l'objectif est de réduire le coût et les risques des PME suisses pour la préparation et la réalisation d'un investissement dans un pays partenaire, illustre également le rôle de facilitateur que le seco joue dans la promotion des investissements privés.

#### ❑ *Expériences et enseignements du seco dans le cadre des PPP*

##### *Objectifs de développement et objectifs commerciaux des entreprises privées*

L'orientation commerciale des activités du secteur privé est compatible avec les objectifs de politique de développement car les projets financièrement rentables sont les plus susceptibles de se développer sur une base durable. Pour être durable, un PPP nécessite un partage équilibré des obligations, des avantages et des risques. Une définition préalable claire des objectifs du partenariat et du rôle de chaque partenaire est essentielle pour s'assurer que le projet n'est pas seulement économiquement profitable mais engendre également des résultats positifs au regard des objectifs de politique de développement. Les PPP qui ont les meilleures chances de succès sont ceux dans lesquels le partenaire privé réussit à engendrer des gains en productivité, et le partenaire public à garantir une régulation efficace pour assurer que les bénéfices planifiés sont réalisés et qu'ils répondent aux besoins d'une large tranche de la population.

##### *Impact en matière de réduction de la pauvreté*

Les PPP pour la promotion des initiatives et des investissements privés ont un impact avéré sur la réduction de la pauvreté, notamment en termes de création d'emplois, de génération de revenus fiscaux, de diversification des exportations et d'acquisition de connaissances. Une meilleure répartition géographique et sectorielle des investissements dans les pays pauvres, de même que dans les secteurs profitant aux pauvres, demeure toutefois un défi permanent qui nécessite la recherche active d'approches innovantes et adaptées à l'environnement local. Le commerce équitable reste à ce jour un marché de niche ; il offre toutefois un fort potentiel pour la réduction de la pauvreté de par l'effet de démonstration qu'il exerce notamment sur le commerce traditionnel, qui intègre de plus en plus les préoccupations de développement durable et de commerce équitable.

##### *Développement durable et commerce équitable*

Pour autant que la participation du partenaire privé ne soit pas uniquement motivée par une question d'image, les PPP engageant la responsabilité sociale

<sup>12</sup> Pour plus d'informations : <[www.sofi.ch](http://www.sofi.ch)>.



et écologique des entreprises ont d'importantes chances de succès dans la mesure où le respect des normes écologiques et sociales permet d'offrir une situation *win-win* garantissant au partenaire privé une transaction commerciale viable tout en répondant aux préoccupations de développement durable d'une société.

#### *Respect de l'environnement local*

Les instruments doivent être choisis avec soin et les concepts adaptés de sorte qu'ils satisfassent aux spécificités locales. Pour chaque cas, il importe de procéder à une analyse détaillée du marché et de ses contraintes afin de garantir l'adéquation des instruments et approches aux besoins locaux.

#### *Présence sur place*

La présence sur place est déterminante pour limiter les coûts de transaction et assurer l'apport d'une forte valeur ajoutée sous la forme de conseils et d'appui aux entreprises.

#### *Dialogue politique renforcé avec les autorités*

Le dialogue politique renforcé avec les autorités permet d'améliorer les conditions-cadres (droits des actionnaires, gouvernance et responsabilité sociale et écologique des entreprises, réduction des limitations imposées en matière de commerce et d'investissement, accès au marché des capitaux).

#### *Dialogue avec la société civile*

L'intégration de la société civile (ONG, associations professionnelles et commerciales, syndicats, universités) dans la formulation et la mise en œuvre des PPP est essentielle pour garantir leur crédibilité et leur acceptation ainsi que la prise en compte des besoins et intérêts de tous les partenaires concernés.

#### *Développement d'indicateurs d'évaluation clairs*

Les indicateurs d'évaluation permettent de mesurer la performance des partenaires, de s'assurer que l'orientation de l'effort est consistante et cohérente avec le but initial, et de faire des choix pertinents pour l'évolution de l'engagement du seco.

## IV. Perspectives de la DDC et du seco

---

Pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement que la communauté internationale s'est fixés et dont la réalisation incombe aussi à la Suisse, il importe d'unir les forces de tous les intervenants à même de contribuer au développement. Les deux principaux organismes suisses chargés de la coopération au développement – la DDC et le seco – ont décidé de relever ce défi et s'efforcent d'améliorer leurs programmes, des points de vue tant qualitatif que quantitatif. Faire participer les acteurs de l'économie privée aux efforts de développement ménage de nouvelles ouvertures: grâce à leur savoir-faire et leurs investissements, ils sont à même de contribuer au développement durable et à la lutte contre la pauvreté.

La DDC et le seco appliquent différents stratégies et instruments pour s'acquitter de leur mandat prioritaire, qui est d'atténuer la pauvreté. Les deux offices fédéraux considèrent toutefois qu'ils se doivent d'affiner leur collaboration avec le secteur privé en vue d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le

développement. Ils entendent y parvenir en assurant un suivi permanent des activités et en soumettant des cas particuliers à une analyse approfondie.

La DDC et le seco sont persuadés que la Suisse est en mesure – grâce à ces instruments et stratégies, différents certes mais souvent complémentaires et générateurs de synergies – d’apporter une contribution essentielle à l’objectif premier de la communauté internationale : atténuer la pauvreté dans le monde.

## Annexe 1

### Lignes directrices régissant la collaboration avec le secteur privé

- 1 Concentration et proximité opérationnelle :** la DDC réalise des projets en collaboration avec des partenaires privés dans ses pays prioritaires. Cette démarche permet à la DDC de mettre à profit sa connaissance du contexte et les expériences acquises au contact de ses partenaires, d’assurer le suivi des projets et de les évaluer. Elle favorise en outre la création de synergies avec les programmes de la DDC.
- 2 Economie et développement :** les projets menés avec des acteurs privés doivent être rentables pour l’entreprise et propices au développement, conformément au mandat de la DDC. Cette exigence est particulièrement importante en ce qui concerne la création d’emplois et de revenus et les effets escomptés sur la réduction de la pauvreté.
- 3 Participation :** les représentations et les organisations locales sont considérées comme des partenaires à part entière dans le dialogue, la création et la mise en oeuvre de partenariats pour le développement.
- 4 Valeurs :** les entreprises privées s’engagent à respecter des normes sociales, éthiques, juridiques et environnementales conformes aux dix principes du Pacte mondial de l’ONU.
- 5 Complémentarité :** les partenaires sont appelés à utiliser leurs avantages comparatifs de manière à assurer la réalisation optimale de leurs objectifs en termes de coûts, d’efficacité, de rapidité et de portée.
- 6 Subsidiarité :** la DDC fournit ses prestations dans le cadre de son mandat légal selon le principe de subsidiarité. Elle soutient en premier lieu les initiatives lancées par des acteurs locaux. Les prestations de la DDC portent sur une durée déterminée.
- 7 Objectifs et formulation des projets :** aussi bien les objectifs que les effets ou les risques des projets menés avec des entreprises privées sont identifiés, négociés et accordés conjointement par les parties. Les partenaires fixent par voie contractuelle les questions de droit de propriété sur les résultats atteints dans le cadre de la collaboration.
- 8 Partage des coûts :** les partenaires assument conjointement les coûts de la collaboration selon une clé de répartition qui doit être fixée d’entente entre les parties. La participation aux coûts doit être négociée au cas par cas.
- 9 Objectif d’efficacité :** les partenaires s’entendent sur des indicateurs de réussite en fonction desquels ils assurent conjointement la mise en oeuvre d’un projet.
- 10 Ouverture :** la collaboration avec des entreprises privées exige de toutes les parties qu’elles fassent preuve de souplesse, d’ouverture et de transparence. Ce sont des préalables indispensables à l’instauration d’un climat de confiance. La collaboration est adaptée au contexte.
- 11 Information :** la collaboration avec le secteur privé fait l’objet d’une communication au public. Les résultats sont accessibles au public.

Source : DDC, «Prise de position. Collaboration avec le secteur privé», avril 2004, document à télécharger sur la page <[www.deza.ch/index.php?userhash=23365576&navID=156&IID=2](http://www.deza.ch/index.php?userhash=23365576&navID=156&IID=2)>.

## Annexe 2

---

### **Le seco et la mobilisation des ressources privées pour la réduction de la pauvreté**

#### **Importance pour la réduction de la pauvreté**

La Conférence de Monterrey sur le financement du développement (en 2002) soulignait la nécessité de mobiliser les ressources du secteur privé pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement. La mobilisation de ressources privées dépend avant tout de la capacité d'attirer les capitaux privés pour le développement. Cela implique que l'environnement pour la création d'entreprises privées, et notamment des PME, soit réellement favorable aux investisseurs nationaux et internationaux. Par ailleurs, le développement du secteur financier, le renforcement de l'intermédiation financière et la promotion de partenariats public-privé innovants sont d'autres volets essentiels pour la mobilisation de capitaux privés.

La mobilisation de capitaux privés requiert aussi que les compétences, les capacités, le savoir-faire et les connaissances en matière de gestion, d'innovation ou de concurrence soient pleinement exploités. Il y a encore beaucoup à faire pour que le secteur privé contribue davantage à relever l'immense défi du développement, y compris celui de la création et la maintenance d'infrastructure de base. Ces efforts nécessitent une législation, une réglementation et des structures de services appropriées, tout comme des mesures d'accompagnement et des filets sociaux de sécurité adéquats garantissant que les pauvres puissent y avoir accès. Les partenariats public-privé représentent une option prometteuse de coopération pour répondre de manière appropriée à ces défis.

#### **Notre engagement**

- Nous contribuons à mettre en place les *conditions propices au développement du secteur privé*:
  - en aidant les pays partenaires à améliorer leur réglementation et leurs conditions-cadres pour les investissements;
  - en créant des incitations et des opportunités pour le développement d'un entrepreneuriat bénéficiant aux pauvres. A cette fin, des mesures sont mises en œuvre dans plusieurs domaines (p. ex. le régime des investissements, la réglementation du secteur financier, le régime du droit commercial, la politique microéconomique, la réglementation en matière de leasing, la réglementation du marché hypothécaire);
  - en encourageant et en stimulant les investissements directs étrangers dans nos pays partenaires.
- Nous *encourageons l'esprit d'entreprise* et soutenons l'innovation:
  - en aidant les opérateurs économiques et les associations professionnelles locales à renforcer leurs capacités de gestion des PME;
  - en améliorant la compétitivité des PME, leur écoefficience, et en leur facilitant l'accès aux marchés internationaux;
  - en encourageant les partenariats avec des entreprises suisses et des pays de l'OCDE.
- Nous agissons comme un *catalyseur dans la mobilisation de financements pour les pays en développement*:
  - en garantissant aux PME viables et innovantes l'accès à des capitaux, à la technologie et au savoir-faire nécessaires;
  - en soutenant les efforts visant à mobiliser davantage l'épargne nationale et les capitaux étrangers par la participation à des mécanismes novateurs de partage des risques (p. ex. fonds de capital-risque, garanties, leasing et lignes de crédit).
- Nous *encourageons les partenariats public-privé*:
  - en participant activement au débat international sur ces partenariats (en relation avec les infrastructures de base pour l'approvisionnement en eau et en électricité, le cadastre, les télécommunications);
  - en contribuant à l'élaboration de directives et de principes internationalement reconnus.

*Source: seco, Agenda 2010. Pour la réduction de la pauvreté, Berne, seco, Coopération économique au développement, 2004.*

---

---

# Les partenariats public-privé ou comment améliorer l'approvisionnement en infrastructures

Werner Gruber\* et Dieter Rothenberger\*\*

---

## Etat des lieux dans les pays en développement

---

Manque d'eau potable, approvisionnement électrique peu fiable et insuffisant, transports lacunaires, communications défectueuses, tous ces problèmes sont autant d'obstacles importants au progrès social et économique des pays en développement et en transition. Les couches pauvres de la population rurale ou des banlieues déshéritées souffrent des carences ou de l'inexistence de réseaux d'approvisionnement convenables. L'eau, par exemple, doit souvent être achetée à prix élevé à des camions-citernes ou être transportée moyennant de grands efforts. Sa mauvaise qualité provoque en outre des risques sanitaires. Tout cela peut contribuer à réduire l'initiative personnelle. Développer l'approvisionnement en infrastructures est donc une condition indispensable pour lutter contre la pauvreté, améliorer les conditions d'existence et favoriser le développement économique durable.

Les gigantesques investissements requis pour améliorer les infrastructures dépassent cependant de beaucoup les possibilités des pays en développement et en transition, tout comme celles de la communauté internationale des donateurs. Souvent, les fonds ne suffisent même pas à assurer l'exploitation et l'entretien durables – sans parler des renouvellements et extensions nécessaires. En outre, les équipements existants sont fréquemment exploités de façon inefficace et non professionnelle, tandis que les structures institutionnelles et organisationnelles sont compliquées et peu transparentes. Dans de nombreux pays en développement le budget de l'Etat est lourdement grevé par les déficits répétés d'entreprises publiques inefficaces. Les expériences faites dans la promotion des compagnies publiques d'approvisionnement, durant les années 1970 et 1980, ont d'ailleurs montré que les investissements dans des systèmes d'approvisionnement mal gérés n'ont aucune durabilité, ni technique ni économique.

Face à cette situation, de nombreux pays en développement, organisations internationales et donateurs bilatéraux s'efforcent d'intéresser le secteur privé à l'exploitation et au financement d'activités comme l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées, la gestion des déchets, la fourniture d'énergie, les transports et les télécommunications. Ceci se fait dans le cadre de partenariats public-privé (PPP). Responsable de la coopération économique au développement de la Suisse, le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) encourage lui aussi

\* Chef du secteur Financement des infrastructures, Coopération économique au développement, Secrétariat d'Etat à l'économie (seco).

\*\* Collaborateur scientifique au sein du secteur Financement des infrastructures, Coopération économique au développement, Secrétariat d'Etat à l'économie (seco).

les exploitants privés à participer à la réalisation de projets d'infrastructure. On précisera cependant d'emblée que le seco soutient aussi de nombreux projets d'infrastructure qui répondent aux attentes des prestataires de services publics, sans qu'il s'agisse de projets de PPP.

Cet article a pour objectif de présenter une vue d'ensemble des approches communément adoptées concernant les PPP et, plus particulièrement, la conception et les activités du seco. Après une brève présentation – dans la deuxième partie – des concepts généraux en matière de PPP dans l'approvisionnement en infrastructures, la troisième partie expose les instruments et les activités du seco dans ce domaine. La partie suivante énonce les défis principaux en matière de régulation, de transparence et de participation, ainsi qu'en vue d'une répartition convenable des risques. L'avant-dernière partie se penche plus particulièrement sur l'impact des PPP sur la pauvreté, un thème qui prête souvent le flanc à la critique. Des remarques finales sont offertes dans la dernière partie de l'article.

## Les PPP dans les infrastructures

---

### Objectifs

L'objectif primordial des projets de PPP consiste à mettre à la disposition d'une plus grande partie de la population des infrastructures de meilleure qualité à des prix abordables.

L'implication du secteur privé a d'abord pour but d'améliorer l'efficacité des services publics en y introduisant les méthodes de gestion de l'économie privée. On améliore ainsi souvent notablement des prestations aussi cruciales que l'encaissement des factures ou la réduction des pertes techniques, ce qui, d'une part, stabilise la situation économique des exploitations et, de l'autre, peut libérer des fonds pour de nouveaux investissements. Un partenaire privé peut en outre ouvrir à l'entreprise publique l'accès à des financements privés qui lui étaient interdits auparavant, comme certains crédits bancaires. Dans certains modèles, on mobilise même directement les ressources du partenaire privé pour financer la construction, la réfection et/ou l'extension d'infrastructures.

En outre, l'implication du secteur privé peut souvent servir de déclencheur à des réformes structurelles urgentes qui avaient été mises en veilleuse jusque-là. L'arrivée de « concurrents » privés peut être aussi un aiguillon insoupçonné qui ravivera les autres entreprises de services publics d'une région ou d'un pays.

### Formes

Dans le domaine des infrastructures, les modèles de PPP ne sont pas une nouveauté. Ils existent depuis plus de quinze ans déjà, voire depuis beaucoup plus longtemps dans certains pays (la France par exemple). Ces modèles se basent sur le principe de la délégation de gestion, où l'Etat délègue à une entreprise privée le soin de fournir certaines prestations en concluant avec elle une convention de prestations. L'Etat conserve son influence et sa mainmise en gardant la propriété des installations et en définissant les obligations et la marge de

manœuvre du partenaire privé. Une autorité de régulation indépendante veille à ce que ces obligations soient respectées.

Les PPP ne sont donc pas des privatisations, car les installations ne passent en général pas aux mains du partenaire privé. Au plus, l'exploitant privé n'acquiert qu'un droit limité dans le temps d'utiliser les installations pour fournir l'électricité ou l'eau demandée. Dans le secteur de l'eau, par exemple, l'Etat conserve l'entière disposition des ressources en eau et assume la responsabilité de mettre sur pied une gestion efficace et équitable de celles-ci.

La palette des modèles de PPP va du simple contrat de service à la concession à long terme, couvrant tout l'approvisionnement en échange d'une participation aux investissements d'infrastructure en passant par le contrat dit de gestion, qui prévoit une exploitation privée. Le tableau 1 donne une vue d'ensemble des différentes formes de PPP.

Le choix du modèle et son aménagement précis dépendent des buts recherchés, des conditions-cadres effectives et du contexte économique général. On soupèsera donc attentivement les options de cas en cas. Ainsi, le contrat de gestion vise presque exclusivement à améliorer le rendement et l'efficacité de l'exploitation, en prévoyant une rémunération axée sur les résultats, mais il n'amène pas d'investissements privés. L'encaissement continue la plupart du temps à être effectué au nom et au compte du partenaire public, et les pouvoirs publics restent le premier interlocuteur des clients.

Dans le cas d'une concession, en revanche, le partenaire privé investit dans les infrastructures et assume pour longtemps la responsabilité de l'ensemble de l'approvisionnement. L'investissement privé est amorti au travers des tarifs fixés pour l'eau ou l'électricité, ce qui implique un risque plus élevé pour le partenaire privé. L'entreprise privée devient en outre l'interlocutrice principale des clients, lesquels peuvent toutefois s'adresser à l'autorité de régulation en cas de réclamation.

**Tableau 1 : Vue d'ensemble des différentes options de PPP**

Type de contrat	Caractéristiques générales	Effets obtenus	Partage des responsabilités et des risques	Financement des prestations du secteur privé
Contrat de service	Le secteur privé fournit un service bien défini, qui ne couvre qu'une partie de l'exploitation. Investisseur: l'Etat. Durée du contrat: 0,5-2 ans.	Améliorations dans un domaine circonscrit, où l'on dispose de compétences externes spécialisées; peut être la première étape d'un PPP plus complexe.	Secteur privé: responsabilité limitée et risque moindre; le partenaire public reste le fournisseur et l'interlocuteur des clients. Propriétaire des infrastructures: le secteur public.	En général, indemnisation fixe du service.
Contrat de gestion	Le secteur privé met à disposition du personnel essentiel pour tous les domaines de l'exploitation (technique, gestion d'entreprise, gestion du personnel). Investisseur: l'Etat. Durée du contrat: 2-5 ans.	Améliorations dans l'ensemble de la gestion; transfert de savoir-faire du secteur privé par la formation <i>on the job</i> .	Secteur privé: risque entrepreneurial de faible à moyen (rémunération en fonction des résultats); le partenaire public reste le fournisseur et l'interlocuteur des clients. Propriétaire des infrastructures: le secteur public.	En général, indemnisation fixe de la gestion, avec une composante liée à la performance.
Contrat de leasing	Le secteur privé assume l'entière responsabilité de l'exploitation et de la maintenance. Investisseur: l'Etat. Durée du contrat: 5-15 ans.	Comme pour le contrat de gestion, mais avec en outre des améliorations dans la planification des investissements et dans la gestion financière.	Secteur privé: risque entrepreneurial élevé, vu l'obligation de fournir les prestations demandées et de se refinancer par les gains. Propriétaire des infrastructures: le secteur public.	Amortissement au travers des tarifs de l'eau; les pouvoirs publics touchent une redevance de leasing qui devrait aussi garantir les investissements de renouvellement.
Concession	Comme pour le leasing, mais le secteur privé assume aussi les investissements dans les installations. Investisseur: le secteur privé. Durée du contrat: 15-30 ans.	Comme pour le leasing, mais avec des capitaux supplémentaires pour les investissements d'expansion et de renouvellement.	Comme pour le leasing, mais avec le risque supplémentaire dû aux investissements liés. Propriétaire des infrastructures: le secteur public.	Amortissement complet (y compris des investissements) au travers des tarifs de l'eau.

Type de contrat	Caractéristiques générales	Effets obtenus	Partage des responsabilités et des risques	Financement des prestations du secteur privé
Modèles B00T <sup>a</sup>	Le secteur privé construit et exploite (la plupart du temps) une installation entièrement nouvelle, telle qu'une centrale électrique ou une usine de retraitement (approche <i>greenfield</i> . Investisseur: le secteur privé. Durée du contrat: en général 15-30 ans.	Capitaux pour la construction d'une nouvelle installation. Exploitation professionnelle de l'installation. Attention: pas d'amélioration, en général, dans l'exploitation du réseau.	Risque élevé du partenaire privé, qui assume tous les coûts de planification et d'investissement. Propriétaire des infrastructures: le partenaire privé pendant la durée du contrat couvrant les nouvelles installations, puis remise (transfert). Dépendance mutuelle (fourniture/réception de la prestation).	Amortissement au travers des contrats d'achat du partenaire public; en général, pas de relation directe avec le client final.

<sup>a</sup> Le modèle B00T (*build-own-operate-transfer*) représente ici toutes les variantes, telles que BOT, B00, DBO (*design-build-operate*), etc.



### Contexte

Le contexte difficile des pays en développement et en transition mais aussi les risques considérables de chaque projet constituent un grand défi dans la réalisation des concepts de PPP. Alors qu'en Europe centrale, dans une partie des Balkans ou dans les pays émergents, de tels projets peuvent être réalisés en autonomie, le contexte des pays en développement et en transition moins avancés autorise rarement les PPP à voir le jour sans le soutien d'une agence de développement. L'intérêt de partenaires et investisseurs privés à s'engager dans la mise à disposition de services d'infrastructures varie en outre beaucoup d'un secteur à l'autre. Si, dans le domaine des télécommunications (téléphonie mobile surtout) et – dans une moindre mesure – celui de l'électricité, le secteur privé est déjà bien représenté dans beaucoup de pays en développement et en transition, même pauvres, les PPP restent plutôt rares dans les infrastructures urbaines, la gestion des déchets et le secteur de l'eau.

Le rôle d'une agence de développement est d'aider les pays à se doter des cadres juridique et institutionnel appropriés, à prouver la viabilité des PPP en participant à des projets concrets et à faciliter par là le recours étendu à ce concept. Toute une série d'instruments a été mise au point à cet effet. On conseillera par exemple les autorités pour instaurer les bonnes conditions-cadres et pour concevoir les conventions de prestations. Le pays partenaire peut aussi être soutenu par des subsides et des crédits de financement pour couvrir sa part des investissements. Du côté du privé, des garanties (pour les risques d'investissement ou de rupture de contrat) peuvent aider les entrepreneurs à couvrir les risques qui échappent à leur contrôle. Enfin, une agence de développement peut partager les risques avec un investisseur en prenant une participation dans sa société. Dans la pratique, l'emploi et la combinaison de ces instruments seront décidés et adaptés de cas en cas.

### Instruments

Le seco propose différentes mesures de soutien pour promouvoir les PPP. On peut en distinguer trois formes.

#### □ *Soutien technique*

Ce soutien consiste à aider dans la mise sur pied des conditions-cadres qui rendront possible la participation du secteur privé ; la priorité va aux réformes sectorielles indispensables et, en particulier, à l'établissement des préconditions d'une régulation indépendante. Pour ce faire, on pourra passer par la *Public Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF), instance multilatérale rattachée à la Banque mondiale. Le seco fournit en outre une assistance technique lors de l'élaboration de projets. L'expérience montre que les partenaires publics, administrations communales et services industriels ne disposent pas du savoir-faire requis pour structurer de tels projets, rédiger les conventions de prestations, concevoir les mises au concours, etc. C'est dans ce dessein que le seco participe par exemple à la *Balkan Infrastructure Development Facility* (BIDF), instance multilatérale qui offre des mesures de soutien dans ces domaines dans les pays d'Europe du Sud-Est et qui est administrée par la Société financière internationale (SFI).

### ❑ *Aide financière*

Une telle aide prend la forme de contributions financières versées aux partenaires publics. On peut songer par exemple à prendre en charge les frais fixes d'un contrat de gestion. Ces subsides peuvent aussi consister en une contribution à la réfection des installations exploitées par un partenaire privé (engagé par exemple sous contrat de gestion ou de leasing), ou encore en une participation aux frais d'extension des infrastructures qui ne seraient par exemple pas couverts par une concession. Une autre approche consiste à financer les subventions destinées à abaisser les taxes de raccordement ou à adoucir provisoirement les hausses des tarifs pour les populations les plus pauvres.

### ❑ *Mobilisation de ressources privées*

On mentionnera d'abord, à ce propos, l'octroi de garanties sur les capitaux ou les crédits comme, par exemple, ceux que les communes lèvent sur le marché local pour rénover les infrastructures. Le seco participe ainsi à la *GuarantCo*, instance spécialisée habilitée à fournir de telles garanties. La mobilisation des ressources locales ainsi obtenue est un thème important, car elle permet de réduire le risque de change encouru par ces projets. Une large part des mesures de soutien de ce genre est constituée par les participations à des fonds d'investissement spécialisés comme l'*African Infrastructure Fund*, l'*Emerging African Infrastructure Fund* ou l'*Infrastructure Development Finance Corporation* (Inde), lesquels investissent directement dans des projets d'infrastructure de ces pays et/ou accordent des crédits.

Le soutien technique et l'aide financière vont aux partenaires publics, tandis que les activités des fonds d'investissement spécialisés s'adressent aux partenaires privés.

## Encadré 1

### Des partenaires privés pour améliorer l'approvisionnement en électricité au Tadjikistan

Au Tadjikistan, l'approvisionnement en électricité de la république autonome du Gorno-Badakhchan est vétuste et dans un état lamentable. La majeure partie de la population (en général très pauvre) est certes raccordée au réseau, mais ne reçoit pratiquement plus de courant en raison des coupures. Les fonds pour les investissements requis d'urgence manquent. Devant cette situation, on s'est décidé en faveur d'un PPP dans le but de renouveler les installations existantes, de corriger la gestion de la centrale électrique régionale et d'améliorer ainsi durablement la desserte en électricité. A cet effet a été fondée une compagnie d'électricité privée, PamirEnergy, qui, aux termes d'un contrat de concession, est chargée d'approvisionner la région en électricité ces vingt-cinq prochaines années. Les propriétaires sont l'*Aga Khan Fund for Economic Development* (70%) et la Société financière internationale (30%). PamirEnergy investira quelque 26 millions de dollars dans les aménagements hydroélectriques actuels et dans le réseau de transmission, dont 16 millions proviennent de fonds propres et 10 millions de la Banque mondiale (Association internationale de développement – AID), que le gouvernement tadjik a remis à PamirEnergy à titre de crédit commercial. L'établissement de ce PPP s'accompagne inévitablement d'une adaptation des tarifs. La population est cependant si peu solvable que le gouvernement assure le financement de l'approvisionnement de base (*life line tariff*) et subventionnera les tarifs pendant une période transitoire de dix ans. Le seco a versé une contribution de 5 millions de dollars à ces coûts. Des recettes supplémentaires proviennent de la différence entre les intérêts sur le crédit de l'AID que le gouvernement perçoit de PamirEnergy – à un taux commercial – et verse à la Banque mondiale – à un taux concessionnel. Etant donné la grande pauvreté de la région, cet effort d'atténuation de la rigueur sociale joue un rôle crucial dans la réalisation du projet. Il s'agit là d'une approche inédite et novatrice, censée prouver que, même dans les contextes difficiles, il est possible d'instaurer des PPP qui connaissent le succès.

## Activités

Dans la pratique, le seco engage les instruments énumérés ci-dessus sous des formes et dans des combinaisons différentes. L'expérience a démontré qu'une coopération progressive avec le secteur privé est payante. Comme le montre le tableau 2, le seco s'engage pour cette raison surtout dans les contrats de gestion à court ou à moyen terme, et ce avant tout dans les pays très pauvres, qui ne pourraient pratiquement pas profiter des PPP sans le soutien d'une agence de développement. On trouvera des exemples de projets concrets dans les encadrés du présent article.

Ces dernières années, le soutien du seco à toutes les formes de PPP a augmenté. Le portefeuille de projets d'infrastructure prévoyant une forme ou une autre de PPP s'élève entre-temps à 66 millions de francs (52 millions de dollars, tableau 2), ce qui représente environ 22% de tous les engagements dans le domaine des infrastructures, à quoi s'ajoutent 60 millions de francs de participation à des fonds d'investissement spécialisés (promotion des investissements) et à des agences multilatérales.

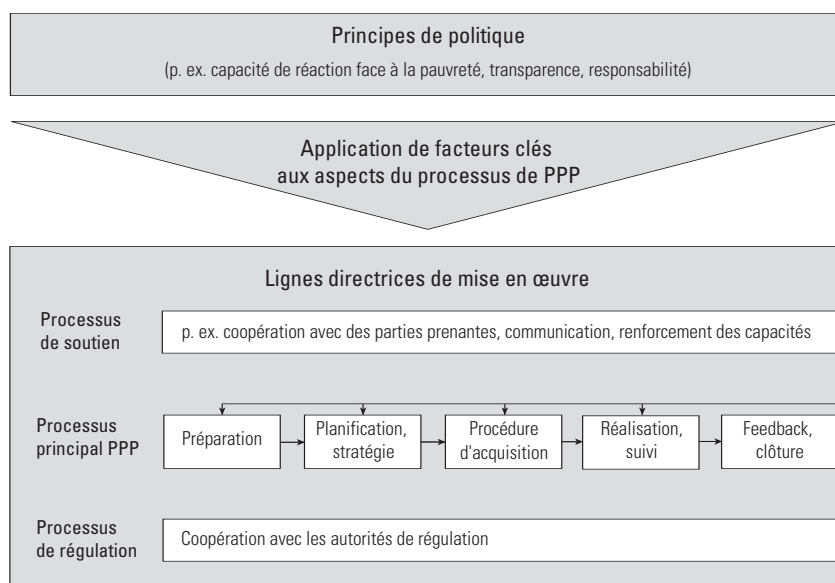
## Directives PPP pour le secteur de l'eau

Outre sa participation directe à des projets concrets et à des instances multilatérales, le seco contribue aussi à établir la création de standards *best practices* relatifs à la mise en œuvre des PPP. Celle-ci est souvent extraordinairement complexe et exigeante, en particulier dans le secteur de l'eau, domaine extrêmement sensible en raison de son importance fondamentale. Avec le concours de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et de la société de réassurance SwissRe, le seco a donc décidé de mettre au point des Principes de politique et des Lignes directrices de mise en œuvre internationaux pour les projets de PPP concernant l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées.

L'objectif est de créer une base pour la mise en œuvre efficace de projets de PPP dans le secteur de l'eau. Les Principes de politique définissent les principaux critères de réussite, alors que les Lignes directrices fournissent des recommandations concrètes, voire des *checklists*, applicables à toutes les phases et tous les domaines de la mise en œuvre. Les Lignes directrices doivent permettre aux responsables et aux partenaires concernés de planifier soigneusement le processus ou de le surveiller. En proposant des liens vers d'autres documents des institutions de financement internationales (les «boîtes à outils» de la Banque mondiale, par exemple) et d'autres organismes, les Lignes directrices forment un instrument exhaustif pour la réalisation de projets de PPP.

Le schéma 1 montre comment s'articulent les Principes de politique et les Lignes directrices de mise en œuvre.

## Schéma 1: Structure des Directives de mise en œuvre



Les Principes de politique et les Lignes directrices s'adressent aux décideurs politiques, au secteur privé et aux représentants de la société civile et des organisations de consommateurs. Le processus d'introduction des PPP peut ainsi être aménagé de façon plus transparente, plus participative et également plus axée sur la pauvreté. L'expérience démontre que les exploitants privés manifestent aussi un intérêt particulier pour les Principes de politique et les Lignes directrices, qui leur permettent de diminuer les difficultés d'exécution des projets et donc de réduire leurs frais de transaction – et ce, malgré des charges éventuellement supérieures dues à la participation de divers groupes d'intérêts.

Les Principes de politique et les Lignes directrices ont été mis au point en associant un grand nombre d'acteurs très différentes – gouvernements, régulateurs, exploitants privés et publics, institutions de financement internationales, donateurs bilatéraux et organisations non gouvernementales (ONG). Les Lignes directrices se fondent essentiellement sur les expériences récentes (positives et négatives) des groupes d'intérêts les plus divers. Elles ont aussi subi une batterie de tests pratiques au travers de projets de PPP dans plusieurs pays. Ces documents ont été achevés au printemps 2005 et doivent être confiés à une institution internationale active dans le domaine de l'eau pour être disséminés et suivis.

**Tableau 2: Vue d'ensemble des projets et mesures du seco en matière de PPP dans le financement des infrastructures**

Pays, ville ou région / secteur	Type de PPP et état du projet	Rôle du seco	Volume total/part. seco	Partenaires privés	Autres partenaires
Roumanie, Bucarest / chauffage à distance	Contrat de gestion; en cours	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Financement du consultant PPP</li> <li>– Financement des infrastructures</li> <li>– Financement de la passation des marchés</li> </ul>	USD 75 mio / USD 8 mio	Encore indéterminé	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Administration municipale de Bucarest</li> <li>– Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)</li> </ul>
Ouzbékistan, Andijan / chauffage à distance	Contrat de gestion; en cours	Financement des infrastructures / équipements	USD 29 mio / USD 4.3 mio	Encore indéterminé	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Administration communale d'Andijan</li> <li>– Gouvernement national</li> <li>– BERD</li> </ul>
Ouzbékistan, Boukhara – Samarkand / eau	Contrat de gestion; en cours	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Financement du monitoring</li> <li>– Financement des infrastructures</li> <li>– Financement de la passation des marchés</li> </ul>	USD 49 mio / USD 9 mio	Uzbek Water Management GmbH (société conjointe austro-suédoise)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Banque mondiale</li> <li>– Administrations communales</li> </ul>
Tadjikistan, région du Pamir / production d'électricité	Concession; en cours	Financement de subventions en faveur des populations les plus pauvres	USD 31.4 mio / USD 5 mio	Société financière internationale (SFI) / Aga Khan Fund for Economic Development	Association internationale de développement (AID)

Pays, ville ou région/ secteur	Type de PPP et état du projet	Rôle du seco	Volume total/part. seco	Partenaires privés	Autres partenaires
Bolivie, El Alto / eau potable et assainisse- ment	Extension du secteur d'approvisionnement d'une concession; en cours	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Financement des infrastructures</li> <li>– Financement d'un fonds de roulement pour de nouveaux raccords</li> <li>– Financement de mesures destinées à renforcer les groupes de citoyens</li> </ul>	USD 7.8 mio / USD 3 mio	Suez Lyonnaise des Eaux/Aguas del Illimani	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Administration communale</li> <li>– Ministère de l'infrastructure</li> <li>– Régulateur</li> </ul>
Tanzanie, Dodoma et Tabora / eau potable et assainissement	A déterminer; à l'étude	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Financement du contrat PPP</li> <li>– Financement d'extensions du réseau et de nouvelles installations</li> <li>– Financement de mesures destinées à renforcer les groupes de citoyens</li> </ul>	Env. USD 21 mio / env. USD 14,5 mio	A déterminer	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministère des eaux</li> <li>– Administrations communales, acteurs locaux</li> <li>– Banque mondiale</li> <li>– Société financière internationale (SFI)</li> </ul>
Ghana, territoire national / distribution d'électricité	Contrat de gestion; appel d'offres en cours	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Financement du contrat PPP</li> <li>– Financement d'extensions du réseau</li> </ul>	Env. USD 60 mio / env. USD 9 mio	A déterminer	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministère de l'énergie</li> <li>– Banque mondiale</li> <li>– Services industriels</li> </ul>

## Défis

---

Associer des entreprises privées à la mise à disposition d'infrastructures comporte aussi des risques. Les exemples d'expériences négatives sont nombreux (et pas seulement dans les pays en développement) et il convient d'en tirer les leçons. On discutera ci-après quelques-uns des défis cruciaux qui se posent lors de la réalisation de tels projets. Ces défis concernent les domaines suivants : le contrat de prestations et la régulation ; la concurrence, la transparence et la participation ; ainsi que la répartition des risques.

### Contrat de prestations et régulation

La base concrète d'un PPP est le contrat de prestations conclu entre les partenaires public et privé, qui fixe les droits et devoirs du second et définit le processus de contrôle et de surveillance. Le défi consiste à laisser suffisamment de latitude au partenaire privé pour qu'il soit libre d'entreprendre tout en fixant des limites et des incitations telles que les objectifs sociaux puissent être atteints. La nécessité de fixer soigneusement le cadre d'action est évidente ; on a vu dernièrement, en Californie par exemple, où peuvent mener de mauvaises directives et incitations dans le secteur de l'électricité. En tant que mandant, l'État reste impliqué dans le domaine de l'approvisionnement et est coresponsable du succès du projet, comme il convient dans un partenariat. En cas de difficultés (par exemple lors de la mise en œuvre de hausses de tarif convenues par contrat), il ne peut donc simplement se soustraire à sa responsabilité. Sa tâche est par ailleurs de dicter les conditions-cadres, les objectifs et les politiques pour chaque secteur, y compris la politique des tarifs et des subventions.

Une condition essentielle du succès des modèles de PPP est en outre que soit mise en place une régulation indépendante qui vérifie si la convention de prestations est respectée, par exemple quant au montant et à la structure des prix de l'eau, ou quant aux exigences fixées pour le service (qualité de l'eau, disponibilité, accès au réseau, etc.). Il importe donc d'améliorer les compétences de l'État en la matière – compétences qui sont d'ailleurs aussi nécessaires dans un système de service purement public, mais qui ne sont alors souvent pas exercées en raison de l'enchevêtrement des tâches d'exploitation et de régulation. Dans l'idéal, l'instance de régulation aura été définie avant le début du projet. L'important est qu'elle continue de se développer après la conclusion de la convention de prestations. C'est pourquoi l'agence de développement promotrice devrait aussi suivre le régulateur et le projet à long terme, au-delà de la phase initiale.

### Concurrence, transparence et participation

La concurrence est importante pour garantir que les prestations fournies le soient à des conditions avantageuses pendant toute la durée de la convention. On peut y parvenir en admettant plusieurs fournisseurs sur le même marché (*competition in the market*) comme, par exemple dans le domaine de la téléphonie mobile. Dans le domaine des infrastructures de base, comme l'approvisionnement en eau et en électricité, cela est toutefois souvent impossible. Dans ce cas, on instaurera la concurrence par mise au concours (*competition for the market*). Une autre possibilité est de recourir à un «semblant de concurrence», par

exemple en comparant les indicateurs d'efficacité des différentes entreprises (*benchmarking*).

Il faut en outre veiller à ce que la réalisation de PPP soit d'emblée transparente et associe tous les groupes d'intérêts concernés, ceci surtout dans le domaine des infrastructures de base. La transparence contribue à réduire la corruption, à éviter les mauvaises planifications et à conforter l'accueil fait au projet. Cela signifie que la définition du modèle de PPP, la convention de prestations prévue, les mécanismes de régulation et les contrôles (résultats compris) doivent être transparents et compréhensibles. La participation de tous les groupes d'intérêts permet de garantir un accueil informé du projet parmi la population et d'assurer un sentiment de possession (*ownership*) à l'égard du projet. Font partie des groupes à impliquer non seulement les consommateurs, mais aussi la population non desservie jusque-là et le personnel de la compagnie publique d'approvisionnement.

---

## Encadré 2

### Développement de projets de PPP dans deux villes de Tanzanie pour le secteur de l'eau et des eaux usées

En Tanzanie, le gouvernement a lancé ces dernières années un programme de réformes sectorielles qui prévoit une décentralisation de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées. Sur cette base, le seco met au point, depuis début 2005, deux projets dans les villes de Dodoma et Tabora. Ces deux villes hébergent ensemble environ 400'000 habitants, dont seuls 250'000 sont raccordés au réseau public d'approvisionnement en eau. A Tabora, il est prévu d'accroître les ressources en eau et de confier l'exploitation des nouvelles installations à une compagnie privée dans le cadre d'un contrat de gestion ou de leasing. Celle-ci devra livrer l'eau à la compagnie municipale qui continuera d'être responsable de la distribution au réseau communal. Il est également prévu de financer la rénovation et l'expansion des réseaux d'approvisionnement dans les deux villes précitées. La forme et le contenu exacts de ces deux projets seront déterminés, dans des lignes à préciser, par les clients eux-mêmes avec le concours d'une organisation non-gouvernementale (ONG) expérimentée. Dans les deux villes, un soutien technico-entrepreneurial sera apporté par le biais d'un contrat de service encore à définir. Les deux projets ont été conçus d'emblée avec une participation aussi large que possible de la population et des collaborateurs des compagnies d'approvisionnement existantes (*Urban Water and Sewerage Authorities – UWSA*). Différents ateliers ont eu lieu pour définir en commun les problèmes à résoudre, circonscrire les zones de pauvreté où le réseau serait étendu et harmoniser la conception du projet. Pour l'adjudication du contrat de PPP, une mise au concours publique est prévue, à laquelle pourront participer des entreprises non seulement internationales, mais aussi locales, ainsi que des sociétés des pays voisins. La régulation sera assumée d'une part par le régulateur national, à travers la comparaison annuelle de l'efficacité de toutes les UWSA d'une certaine taille, et de l'autre par un conseil d'administration des UWSA locales, dans lequel seront également représentées les administrations communales et la clientèle.

Le seco prévoit de consacrer quelque 14.5 millions de dollars pour financer le soutien technico-entrepreneurial de l'exploitant privé et les frais d'investissement.

---

## Répartition des risques

Comme tous les grands projets d'infrastructure, les PPP comportent une multitude de risques variés, qui doivent être pris en compte lors de la conception et de la mise en œuvre des projets. Le tableau 3 présente les risques principaux associés à ces projets et leurs manifestations.



**Tableau 3: Risques associés aux projets de PPP**

Catégorie	Manifestation	Influçabilité
Risques d'exploitation	Dépassements dans les coûts de construction Retards dans la construction Cibles de qualité et de prestation manquées Augmentation des frais d'exploitation	<p>Partenaire privé : influence décroissante</p> <p>Partenaire public : influence croissante</p>
Risques liés à la demande	Modification de la demande Variation du prix des ressources Variation des tarifs	
Risques financiers	Défaut de paiement Fluctuation des changes Fluctuation des taux d'intérêt	
Risques nationaux et politiques	Guerre et guerre civile Expropriation/rupture de contrat Rapatriement des gains impossible Dénonciation des crédits internationaux	

Il est évident que les différents modèles de PPP présentés plus haut entraînent une répartition et des manifestations différentes des risques. Dans le contrat de gestion, par exemple, le risque que le prix des ressources varie est supporté par le partenaire public, alors qu'il incombe au partenaire privé en cas de concession.

La répartition judicieuse des risques entre les deux partenaires est une condition primordiale de la réussite d'un projet de PPP. Le principe est que chacun assume les risques sur lesquels il peut exercer une influence ou qu'il peut réduire par diversification. L'analyse doit prendre en considération et anticiper convenablement tous les risques non seulement du côté privé, mais aussi du côté public.

La répartition convenable des risques est d'autant plus importante qu'elle a une incidence directe sur les coûts et les prix, puisque les risques font partie du calcul du rendement effectué par chaque partie. Plus le risque est élevé, plus les recettes escomptées de l'opération le sont aussi. Le partenaire privé qui encourt un risque élevé attend donc un rendement élevé, ce qui a des conséquences sur les coûts et les tarifs imposés à la clientèle. C'est sous cet angle qu'il faut considérer les efforts des donateurs internationaux pour atténuer les risques encourus par le partenaire privé en lui offrant des garanties (contre la rupture de contrat, par exemple).

Lors de l'évaluation des risques, il convient surtout d'accorder une grande attention au risque de change, car une situation macroéconomique instable et le risque concomitant de fluctuation des cours constituent un des obstacles les plus redoutés des investisseurs, sur lequel ils n'ont guère d'influence. Si la monnaie locale se déprécie et qu'il n'est pas possible de reporter la différence sur le client, les recettes de l'investisseur fondront, alors même qu'il aura, dans la plupart des cas, assumé des obligations en devises fortes pour l'achat de biens

d'équipement. Dans la pratique, on assiste le plus souvent à une répartition du risque de change : une partie est assumée par les consommateurs (hausse éventuelle des tarifs), une autre par l'Etat, la dernière par l'exploitant. Le risque peut être réduit en sollicitant autant que possible des sources locales de financement (en monnaie locale). C'est ce que fait par exemple la *GuarantCo* citée plus haut, qui peut protéger de tels financements à l'aide d'une garantie.

Les risques et la nécessité concomitante de les répartir existent d'ailleurs aussi bien dans les modèles de service purement publics que dans les concepts de PPP. Mais alors qu'ils sont pris explicitement en compte lorsque le secteur privé est de la partie, ils n'apparaissent très souvent pas dans les modèles de services publics, où l'on admet tacitement qu'ils sont assumés par l'Etat, directement ou indirectement. En cas de sinistre – défaut de paiement ou dépréciation de la monnaie nationale par exemple –, c'est l'Etat qui en supporte les coûts à travers son budget ; le risque et les coûts sont donc assumés en fin de compte par le contribuable.

### Recherche du rendement et lutte contre la pauvreté

---

Les adversaires de la participation du secteur privé à l'approvisionnement en infrastructures soutiennent souvent que la recherche du rendement et la lutte contre la pauvreté sont inconciliables, en particulier dans le domaine de l'eau. Les arguments le plus souvent entendus sont que les PPP entraînent des tarifs excessifs, qu'ils excluent les zones pauvres du raccordement et qu'il est de toute façon immoral qu'un exploitant privé veuille gagner de l'argent en distribuant un bien vital. Examinons ces questions de plus près.

### PPP et hausses de tarifs

Pour que les projets soient durables, il faut que les recettes couvrent les coûts d'exploitation, d'entretien et de renouvellement, coût du capital compris. Cette règle vaut aussi bien pour les PPP que pour les services purement publics. Dans la plupart des systèmes publics des pays en développement, cependant, les coûts du capital ne sont pas du tout pris en compte dans les calculs, et ceux d'exploitation ne le sont souvent que partiellement, si bien qu'ils n'entrent pas dans la tarification (qui reste le plus souvent politique) ; on a affaire à un sous-financement et à un subventionnement par le biais du budget national. La restructuration nécessitée par un concept de PPP oblige alors à introduire des tarifs qui couvrent les coûts, et donc à les relever. Mais ces hausses de tarif sont moins la conséquence de l'établissement même du PPP que celle de l'introduction de la transparence des coûts, du principe de couverture intégrale des frais et, en fin de compte, de la durabilité du service.

Il convient de considérer séparément l'introduction de tarifs couvrant les coûts et la question du subventionnement – encore que la transparence des coûts constitue une base de décision importante pour mieux cibler les subventions. Il est évident qu'un prix de l'eau trop bas revient à subventionner tous les consommateurs (pauvres et riches) selon le principe de l'arrosoir. On peut donc admettre qu'en pratiquant des tarifs qui couvrent les coûts et en subventionnant les couches défavorisées de la population de façon ciblée, le soutien offert aux

pauvres sera beaucoup plus efficace. Il ressort en outre qu'en comblant le sous-financement, c'est-à-dire en assainissant les structures financières, on permet aussi de financer le renouvellement et l'extension des réseaux, ce qui bien souvent n'était pas possible jusque-là en raison du sous-financement et de l'absence de contributions de l'Etat. Les premiers à en profiter sont là encore les pauvres.

---

### Encadré 3

#### **Des financements ciblés pour les pauvres : PPP dans le domaine de l'eau et de l'assainissement en Bolivie**

Dans l'arrondissement périphérique n° 7, très peuplé et particulièrement pauvre, de la ville d'El Alto, il n'y a ni approvisionnement public en eau ni traitement des eaux usées. L'arrondissement n'a pas été rattaché au réseau municipal d'eau potable et des eaux usées par le fournisseur traditionnel (public). Il y a quelques années, une concession a été accordée par les municipalités de La Paz et d'El Alto à la compagnie privée Aguas del Illimani (Adl). Le contrat prévoit de faire profiter fortement les classes défavorisées dans les divers arrondissements des extensions du réseau. La viabilisation de l'arrondissement périphérique n° 7 n'est cependant pas prévue dans la concession, et elle ne serait pas rentable pour Adl en raison de la pauvreté de la population résidente ; l'arrondissement est donc resté privé d'eau potable et d'assainissement.

L'extension du réseau à cette zone périphérique doit donc être soutenue par l'Etat. Pour ce projet de PPP, le seco s'est déclaré prêt à financer les canalisations principales et les bassins d'épuration des eaux usées, ainsi qu'à préfinancer une partie des taxes de raccordement. Le remboursement de ces taxes par la population s'effectue en nature (travaux liés au projet) et en espèces (paiements échelonnés) ; ces paiements vont dans un fonds de roulement, lequel permet de financer de nouveaux raccordements. Le financement initial du seco doit permettre d'établir 3000 raccordements à l'eau potable et 5000 à l'assainissement des eaux usées, mais grâce au fonds de roulement, le nombre final des nouveaux raccordements sera de 12'500 (eau potable) et 14'500 (eaux usées). L'extension se réalise selon un procédé de construction simple et adapté (*condominial approach*), ce qui permet de réduire les coûts. En tout, 60'000 personnes bénéficieront directement de ce projet.

Au début de 2005, le gouvernement bolivien a dénoncé la concession avec Adl. Cette dénonciation soulève de sérieuses incertitudes quant au projet du seco, de sorte que les modalités de sa continuation sont encore ouvertes (état de la question à la date d'impression).

---

### PPP et extensions de réseau

On reproche parfois aux PPP d'empêcher les extensions dans les zones pauvres ou – plus généralement – de ne s'intéresser qu'aux grandes agglomérations et de négliger les zones rurales, où la population est pauvre. Il faut admettre que les partenaires privés n'investissent effectivement que là où ils peuvent escompter un rendement suite à de futurs gains d'efficacité ou à un potentiel de croissance des affaires. Si une desserte ne peut être exploitée commercialement, le secteur privé n'y participera pas. Le but des projets devrait être cependant d'exploiter l'efficacité et les ressources du secteur privé au moins là où cela est possible. Or le potentiel pourrait être plus grand qu'on ne l'imagine si l'on recourt à des modèles différenciés et qu'on implique aussi le secteur privé local.

Là où il ne peut y avoir d'exploitation commerciale, mais où l'Etat souhaite garantir une desserte pour des raisons de politique sociale, il peut verser des contributions ciblées au financement des territoires non rentables. Dans le cadre d'une concession existante, il peut financer par exemple les extensions de réseau

et subventionner les nouveaux raccordements des ménages. C'est ce qu'a prévu le seco pour son projet d'El Alto, en Bolivie (encadré 3). Dans de tels cas, on peut en général octroyer une concession dite négative : il s'agit d'un mandat de prestations prédéfini, adjugé à la société qui exige le subventionnement le plus modeste pour le remplir.

L'implication de partenaires privés n'exclut donc pas l'approvisionnement de zones rurales ou de couches défavorisées de la population, mais ce service devra toujours être financé par des subventions publiques s'il ne peut être géré de façon commerciale. On pourra cependant profiter de l'efficacité du secteur privé, en lui confiant par exemple l'exploitation des installations.

### PPP et gains immoraux

On l'a dit, le but principal des PPP est de fournir à une plus grande partie de la population des infrastructures de meilleure qualité à des prix abordables. C'est à cette aune qu'on mesurera en fin de compte tout projet de PPP. Pour ce faire, l'Etat comparera les coûts de l'ancien service public à celui du PPP. Les rendements escomptés par le fournisseur privé seront comparés aux coûts et risques d'un financement public. Grâce à une concurrence large et transparente, on s'assure que l'offre sera conforme au marché, puisque le fournisseur privé est obligé de soumettre un devis aussi avantageux que possible. Il est donc inexact de parler de gains immoraux – à condition toutefois que le régulateur continue à s'assurer pendant tout le déroulement du projet que le fournisseur privé n'abuse pas de son monopole.

Dans un PPP, les gains ambitionnés par le partenaire privé sont le levier décisif qui aboutira le mieux à améliorer, si possible nettement, l'efficacité. L'important, on l'a vu, est ici que les buts fixés dans la convention de prestations permettent à la fois de réaliser des gains et d'atteindre d'autres objectifs, par exemple de lutter contre la pauvreté. On exploitera ainsi les ressources du secteur privé tout en réalisant efficacement – c'est-à-dire au moindre coût – des buts sociaux.

### Les PPP, une contribution à l'amélioration de l'approvisionnement

Le seco voit dans l'implication du secteur privé par le biais de modèles de PPP une possibilité de relever les grands défis du domaine des infrastructures, en particulier ceux de l'eau et de l'électricité, car, ces dernières décennies, l'obsession du service purement public n'a guère amélioré la desserte, en particulier pour les couches pauvres de la population. Le seco préconise donc de recourir au savoir-faire et au financement du secteur privé pour améliorer l'approvisionnement en infrastructures, si important pour le développement économique, ainsi que les prestations des services publics. Moyennant le respect des conditions précitées, les modèles de PPP constituent un instrument adéquat pour concilier les intérêts publics et privés et améliorer la situation des classes les plus pauvres.

## Autres informations

On trouvera des indications plus complètes sur les instruments et activités du seco sur le site du domaine Coopération économique au développement, <[www.seco-cooperation.ch](http://www.seco-cooperation.ch)>.

Pour les détails des «Principes de politique» et des «Lignes directrices de mise en œuvre» : <[www.partnershipsforwater.net](http://www.partnershipsforwater.net)>.